

# El archivo administrativo del Área de Urbanismo del Consell Insular de Mallorca<sup>1</sup> en internet

Por Natividad Muntaner Sans

**Resumen:** *Experiencia real y pionera de un proceso de informatización, desde la adquisición del ordenador hasta la digitalización y difusión a través de internet de la información documental relativa al planeamiento y a la normativa urbanística vigente en la isla de Mallorca. Se trata de una experiencia precursora en archivos administrativos ya que se inicia en el año 1996. Se aplicaron técnicas de conservación permanente y de difusión masiva a una documentación que desde el momento de su creación es clasificada como de conservación permanente por su valor jurídico-administrativo y por su futuro valor histórico. Trabajo técnico desarrollado en un importante y voluminoso archivo administrativo a fin de combinar de la mejor manera posible la conservación definitiva de un gran número de documentos con la provisión de un servicio permanente a la propia administración pública y a los ciudadanos, utilizando para ello las nuevas tecnologías.*



Natividad Muntaner Sans, diplomada en biblioteconomía y documentación por la Universidad de Barcelona (1988); licenciada en ciencias políticas y sociología (rama sociología) por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (2000); título de especialista universitario en archivística por la Universidad de las Islas Baleares (1994). Funcionaria de carrera con la categoría de técnico ayudante archivo-biblioteca del Consell Insular de Mallorca adscrita a la Unidad de Proyectos del Departamento de Cultura del Consell Insular de Mallorca, anteriormente fue responsable del Archivo de Urbanismo y Habitabilidad (1993-2000) y del Archivo de la Secretaría General y Registro (2000-2002), ambos de la misma corporación.

**Palabras clave:** Archivos administrativos, Digitalización, Difusión de archivos administrativos, Archivos de urbanismo, Archivos en internet.

**Title:** Local administration records on the Internet: the Urbanism Area of the Consell Insular de Mallorca<sup>1</sup>

**Abstract:** *The article describes the experience of automating all documentary information related to planning and urban development regulations on the island of Majorca, from the acquisition of the computer through the digitisation of the documents and their dissemination over the Internet. It is a pioneering experience in administrative archives, having begun in 1996. It is based on applying advanced techniques for conservation and for massive dissemination of documents that, from the moment of their creation, are classified for permanent conservation due to their juridical and administrative value as well as their historical value in the future. The technical work has been carried out on a large and important local government archive with the aim of combining the conservation of a large number of documents with a permanent service for both the local administration and for the general public. To this end, new technologies have been employed.*

**Keywords:** Local government records, Digitisation, Dissemination of government records, Urbanism records, Internet.

## Introducción

**HOY EN DÍA** nos encontramos inmersos en la sociedad de la información y la comunicación, y la administración pública es una parte de ella que debe evolucionar a la par.

Por ello la *Comisión Insular de Urbanismo*, ante sus responsabilidades de preservar los documentos originales y de facilitar la consulta de los mismos, optó por las soluciones que podían aportar las nuevas tecnologías. Su implantación se hi-

zo de forma gradual y procurando seguir los avances que el mercado ofrece.

## El archivo del Área de Urbanismo del Consell Insular de Mallorca

Su creación data de cuando se transfirieron las competencias por parte del Govern Balear a los Consells, de acuerdo con la *Ley 9/1990*, de 24 de julio, *de atribución de competencias a los Consejos insulares en materia de urbanismo y habitabilidad*.

Al materializarse el traspaso se transfirieron solamente los expedientes en curso; parte de la documentación del planeamiento urbanístico se cedió fotocopiada mientras que los originales se quedaron en el archivo de la *Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral* del Gobierno de las Islas Baleares.

Al tratarse de un archivo administrativo, además de las funciones de recoger, difundir y conservar la documentación tiene como labor principal servir a la propia adminis-

tración pública y a aquellos ciudadanos que así lo soliciten, de acuerdo con el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos de la Administración Pública, regulado en la propia Constitución española de 1978, por la *Ley 30/1992*, de 26 de noviembre, *del Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, y el artículo 133, del *Texto refundido de la Ley del suelo aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1992*, de 26 de junio, que establece que el planeamiento urbanístico aprobado tiene la consideración de público.

Es un archivo muy activo y de gran consulta por los ciudadanos, ya que en él se recoge la documentación referida a la normativa urbanística de la isla, que tiene una gran repercusión en la economía de Mallorca, la cual se basa fundamentalmente en el sector terciario. Está en constante crecimiento porque los cincuenta y tres municipios de la isla deben actualizar su planeamiento urbanístico de acuerdo con las modificaciones que se producen en la legislación y los cambios en las calificaciones de los terrenos a instancia de los propios ayuntamientos o de los particulares. Ocupa unos 400 metros lineales de documentación y principalmente recoge expedientes divididos en:

- Planes directores.
- Planes generales de ordenación.
- Normas subsidiarias.
- Proyectos de delimitación del suelo.
- Programas de actuación urbanística.
- Planes parciales.
- Planes especiales.
- Estudios de detalle.
- Proyectos de urbanización.
- Catálogos.

—Normas complementarias.

Además guarda memorias anuales, actas y acuerdos, así como documentos y expedientes de incompetencias, proyectos en suelo rústico, viviendas unifamiliares aisladas, solicitudes de subrogación en las competencias municipales, recursos, expropiaciones, disciplina urbanística (infracciones y sanciones), y cédulas de habitabilidad.

A grandes rasgos el archivo está formado en un 45% por expedientes de proyectos en suelo no urbanizable —actualmente denominado rústico—, un 40% de expedientes de planeamiento urbanístico, y el 15% restante por otros tipos de documentación. Transcurridos cinco años desde su finalización, los expedientes son remitidos al *Archivo General del Consell Insular de Mallorca* —con la excepción de los de planeamiento—. Estas transferencias permiten disponer de espacio suficiente para ir archivando los expedientes que se van generando día a día.

Además de la documentación administrativa propia, desde el archivo se gestiona la biblioteca auxiliar especializada en derecho urbanístico (con libros, publicaciones periódicas y suscripciones a bases de datos).

### **Informatización y digitalización**

El archivo fue convirtiéndose en imprescindible para la gestión diaria de la administración pública y por ello en el año 1995 se adquirió un primer ordenador con el programa *Light Base 18* para tener una base de datos de los expedientes y a la vez emitir las fichas en cartulina que formaban los diferentes ficheros manuales puestos a disposición de los usuarios. En 1997 se instaló la versión 2.2 del mismo programa y también se controlaban las remisiones periódicas de los expedientes terminados al *Archivo General*.

En 1996 en el *Área de Urbanismo* se implantó una red informática local y ya en 1999 se interconectaron 32 estaciones de trabajo.

Dentro de esta concepción global de red se pensó en la digitalización de los documentos. A veces resultaba necesario tener dos ejemplares del mismo planeamiento ya que urgía su uso para resolver dos expedientes diferentes y los técnicos no podían esperar a que se acabara la consulta, por lo que se optaba por fotocopiarlo, con el coste que representa en tiempo, espacio y material.

Una vez considerada la solución de tener los documentos en soporte digital se decidió adjudicar la aplicación informática mediante concurso público. El resultado fue que se empezó a trabajar con el programa *I+Doc Line* de *SCN Sistemas*, con la condición de que la empresa adjudicataria se encargara de suministrar todo el software y hardware necesario, así como de su adaptación a las necesidades propias del *Área de Urbanismo* y de la formación del personal.

Debido al elevado coste de la digitalización (en 1996 los equipos informáticos eran caros) se decidió llegar a acuerdos con otras instituciones que estuvieran interesadas en tener esta documentación en soporte digital y se realizaron dos acuerdos:

—El 13 de junio de 1996 se firmó un convenio de colaboración con el *Colegio Oficial de Arquitectos de las Islas Baleares* por el cual éste ponía los recursos humanos necesarios de carácter auxiliar para el escaneado de la documentación bajo la supervisión de personal del *Consell Insular de Mallorca* (un arquitecto que seleccionaría la documentación pertinente y la técnico de archivo y biblioteca, que se encargaría del diseño y creación de la base de datos así como de controlar todo el proceso de digitalización) y

a cambio obtenía la documentación digitalizada y su base de datos.

—El 10 de junio de 1997 se llegó a un acuerdo con la *Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral* en materia cartográfica y de información territorial para permitir la digitalización de la documentación aún vigente que había sido aprobada por la extinta *Comisión Provincial de Urbanismo* y que permanecía en el archivo de dicha *Consejería*. Consistía mayoritariamente en planes parciales o partes de expedientes que en su día se remitieron incompletos. Como intercambio documental, el Gobierno Balear cedía una copia en soporte informático de la planimetría a escala 1:5.000 de toda la isla de Mallorca y el *Consell Insular de Mallorca* le cedía la base de datos documental del planeamiento urbanístico y las imágenes correspondientes (cabe destacar que el Gobierno de las Islas Baleares adquirió el mismo programa informático). Los trabajos se realizaron en tres grandes fases:

Julio de 1996 – mayo de 1997. Finalizó con la grabación de 7 cd-roms que contenían todo el archivo de la *Comisión Insular de Urbanismo de Mallorca* hasta ese momento.

Septiembre de 1997 – abril de 1998. Se digitalizó la documentación que permanecía en el citado archivo del Gobierno Balear y la de la *Comisión Insular de Urbanismo* del año 1997.

Septiembre – diciembre de 1998. Se digitalizaron los expedientes aprobados desde la *Comisión Insular de Urbanismo* en el mes de octubre de ese año.

Hasta enero de 1999 se habían creado 10 cd-roms que contenían todo el planeamiento urbanístico vigente y aprobado por la *Comisión Insular de Urbanismo* hasta el 23 de octubre de 1998. Esto es un total de 536 planes urbanísticos que re-

presentan 5.996 planos y 29.998 páginas de documentación técnica, accesibles actualmente por cualquier interesado a través de internet, además de 34.594 páginas de los expedientes administrativos de dichos planeamientos solamente accesibles al personal técnico de la *Comisión de Urbanismo* por su carácter de documentación no pública o de acceso restringido a personas con demostrado y fehaciente interés legítimo en el asunto en cuestión.

En un principio se había previsto que se realizaría la digitalización cada seis meses, pero ahora se van escaneando los documentos más a menudo, cuando hay un volumen suficiente para hacer el trabajo.

**«En el mundo de la informática se ha de estar dispuesto al cambio constante y a la mejora de oportunidades de trabajo hasta el momento consideradas como imposibles»**

Comprobado el éxito de esta experiencia, en el año 2000 se decidió digitalizar también las actas de la *Comisión Insular de Urbanismo* y las anteriores actas de la extinta *Comisión Provincial de Urbanismo*.

### La digitalización

Se lleva a cabo en el propio archivo de *Urbanismo*, donde se instaló la maquinaria necesaria: un escáner A0 de planos con su ordenador, un escáner hasta A3 con alimentador automático y su ordenador y con impresoras láser, un plotter para imprimir copias de tamaño A0, el ordenador de la responsable del archivo con la grabadora de cd-roms y un servidor que almace-

na las imágenes digitalizadas en volúmenes de 650 MB cada uno, para así después fácilmente producir los cd-roms.

Antes de proceder al escaneado se prepara la documentación de cada expediente eliminando todo tipo de material superfluo, así como grasas, clips, etc., se ordena cronológicamente y se divide en tres partes:

—Expediente administrativo.

—Documentación técnica.

—Planos.

De cada parte se enumera correlativamente cada uno de los documentos a lápiz en la esquina superior derecha, para controlar que efectivamente se han escaneado todos los folios y planos correspondientes.

Estas tres partes quedan relacionadas por el número de expediente, que es único, y se describen en bases de datos diferentes pero enlazadas internamente, resultándole al usuario muy cómodo y práctico el acceso.

La primera base de datos es *Expediente administrativo* y se accede por el número de expediente. Por no tener carácter público sólo puede utilizarla el personal técnico.

La segunda, *Planeamiento*, da acceso al acuerdo de aprobación, seguido de toda la documentación técnica. Para facilitar la localización de cada una de las partes del documento se ha ido generando un índice o lista de contenidos que sitúa automáticamente en la página que contiene la información buscada. Cabe decir que ésta ha sido una labor rigurosa y lenta, pero se consideró imprescindible porque no tiene sentido ofrecer unas páginas escaneadas sin ninguna referencia, ya que resulta muy difícil encontrar de entre centenares de páginas de normas urbanísticas aquellas que, por ejemplo, solamente indican las



condiciones de estética si no existe un índice.

Consta de los siguientes campos:

- Numexp: número de expediente, es el primer número de registro de entrada o, en su defecto, uno correlativo dado en el propio archivo seguido de la iniciales RN (Registro Nuestro).
- Signatura: número de la caja donde se encuentra físicamente el expediente.
- Código: representación numérica del tipo de documentación. En el caso del planeamiento urbanístico a todos se les asignó 06.
- Serie: conjunto de documentos que hacen referencia al mismo tipo documental.
- Subserie: es un tipo de documentación que modifica la serie y no siempre está presente.
- Descripción: identifica y describe el expediente concreto mediante abreviaturas establecidas.
- Término: municipio al que se refiere la documentación. Está basado en una lista normalizada para evitar errores tipográficos.
- Promotor: responsable del planeamiento urbanístico.
- Técnico: persona encargada del proyecto técnico y su condición de arquitecto o ingeniero.
- Fecha del Boib: fecha del *Boletín Oficial de las Islas Baleares* donde salió publicada la aprobación.
- Año: años de inicio y de finalización de la tramitación del expediente.
- Aprobación inicial: fecha de aprobación por el ayuntamiento.
- Aprobación definitiva: fecha más reciente de aprobación definitiva.
- Observaciones: es un campo textual para poner todo tipo de anotaciones. Generalmente se indica

si falta algún documento o si el estado de conservación de la documentación original no es la idónea. En él se añadieron anotaciones precedidas por abreviaturas porque en la versión inicial del programa sólo había quince campos y los técnicos exigían disponer de más información. Esta información extra pudo después ser extraída por otro programa informático.

La tercera base de datos creada fue la de *Planos* y en ella se dispone de toda la información referida a cada uno de los planos dispuesta en los siguientes campos:

- Numexp: es el mismo número de expediente que en las otras dos tablas.

- Numplano: número de plano que tiene asignado. Aquí se respetaron los diferentes tipos de enumeración que se les dio en su creación.

—Escala: se indica aquella en la que está realizado. Para no introducirla cada vez se creó una tabla con las más comunes.

—Título: el del plano concreto, y siempre normalizado en catalán.

—Observaciones: se indican todas aquellas anotaciones que en un momento dado podían resultar esclarecedoras, por ejemplo el estado del original.

El programa informático utilizado en el archivo de urbanismo para crear la base de datos es, como

**Solutions  
Documentaires  
GESTAR**

**Programa e-Documentik®  
100% WEB**

**Las necesidades...**

¿Está buscando un programa informático fácil a utilizar, completo y potente para una gestión integrada de sus documentos administrativos y de archivos (gestión de los **documentos sobre papel** y de los **documentos electrónicos**)?



¿Busca un programa que respete los estándares de gestión documental : norma ISO 15489 "Records Management", MoReq,...?

¿Privilegia un producto concebido, desarrollado y soportado por **especialistas de la gestión documental** que están en condiciones de guiarles para una integración armoniosa de esta herramienta informática en los procesos de trabajo de su personal?

**La solución GESTAR...**  
... El programa **e-Documentik®**



Sistema integrado de gestión electrónica de los documentos analógicos y de los documentos electrónicos 100% WEB...  
... La solución para una gestión documental moderna en nuestra era digital.



**Solutions Documentaires GESTAR**  
Av. Gran via de les Corts Catalanes, no 780, Àtic, 2ª  
08013 Barcelona  
TEL.: (34) 639 617 815  
borrask@gestar.qc.ca - www.gestar.qc.ca

**Ficha técnica: [www.gestar.qc.ca/ecommerce/upload/P1150E.pdf](http://www.gestar.qc.ca/ecommerce/upload/P1150E.pdf)**

se ha dicho, *I+Doc Line* v. 1.0 de *SCN Sistemas*, que trabaja sobre el motor de base de datos relacional *Sybase SQL Anywhere*, que puede ser exportado a cualquier otro motor de base de datos. Esto permitió que el *Colegio de Arquitectos* exportara la base de datos a *Access*. Así pues, no es necesario que se disponga del mismo programa informático ya que los dos sistemas son compatibles con *Access*, cosa que permite una mayor libertad de acción y así el citado colegio pudo importar la base de datos a la suya propia creada anteriormente. De esta manera se consiguió que los colegiados dispusieran de una gran herramienta de consulta de planeamiento junto con las imágenes correspondientes y la pudieran utilizar gratuitamente a través de su propio colegio o adquirirla en cd-rom.

Cabe señalar que de toda la documentación que se ve en la pantalla se puede realizar una copia en papel o cualquier otro soporte, de su totalidad o sólo de una parte.

Esta facilidad para el acceso y la copia de la documentación es de mucha utilidad no sólo para los técnicos sino también para todos los ciudadanos que como propietarios de terrenos han visto que pueden disponer de una manera rápida y sencilla de información que les afecta directamente. El planeamiento dejó de pertenecer en exclusiva a la administración para hacerse transparente al ciudadano, que realmente es el más afectado por sus disposiciones legales.

## Resumen de la evolución del proyecto

Los pasos fueron los siguientes:

1. Se vio la necesidad de cambiar el soporte papel por el digital para mejorar la conservación, pues con el uso continuado la documentación se deterioraba. Disponer solamente de un original en papel era un inconveniente, y había que evitar el posible desorden en el expe-

diente que eventualmente se producía al ser consultado, por la mala reubicación de los documentos y por la gran variedad de tamaños de los papeles.

Se digitalizaon los documentos de forma que las imágenes obtenidas no fuesen modificables, y posibilitando que fueran consultadas simultáneamente por una pluralidad de personas. Se adoptó el formato *tiff* (*ITU Group IV* o *tagged image file format*) con una resolución de 300 ppp.

2. Una vez acabada la primera fase, los expedientes se pusieron a disposición del personal técnico de la *Comisión Insular de Urbanismo* mediante la conexión de los ordenadores a una red local del *Área de Urbanismo*.

3. Vista la utilidad y facilidad de consulta se procedió a facilitar a todos los ayuntamientos esta documentación. Así, cada municipio recibió de forma gratuita un cd-rom con todos los expedientes del planeamiento urbanístico referidos a su término municipal (por esas fechas internet todavía se hallaba en sus inicios). Según el volumen de la información se agruparon los diversos municipios en tres grandes grupos y 18 municipios recibieron exclusivamente la información propia.

4. El siguiente paso fue la puesta en acceso libre en la Red a partir de febrero de 1999.

<http://www.conselldemallorca.net/planejament/>

5. Por último, a partir del mes de mayo de 1999 se pusieron en venta los cd-roms mediante una tasa pública.

## Versiones de la base de datos

La consulta de los datos varía ligeramente si la realiza el propio archivo, si es a través de un cd-rom o si se lleva a cabo a través de internet. El programa informático

permite al personal del archivo crear tres niveles de acceso diferentes:

—Administrador: puede usar todas las posibilidades del programa, pudiendo crear y modificar los registros y la base de datos en general, así como dar autorizaciones de consulta.

—Operador: puede introducir datos y enlazar imágenes.

—Consultores: únicamente pueden consultar, visualizar los resultados y realizar una copia de los mismos.

El acceso a esta base de datos es posible a través de cualquiera de los campos y se pueden ordenar los resultados.

---

**«Para costear la digitalización se firmaron acuerdos con otras instituciones que también estuvieran interesadas en tener esa documentación»**

---

Las versiones en cd-rom y en internet son muy similares. Basta con elegir el argumento deseado de entre las opciones que se dan en los tres campos de selección: término municipal, serie y subserie. Una vez obtenida una respuesta se selecciona lo que se quiere visualizar: ficha técnica, documentación técnica o documentación gráfica.

Para dar una mayor difusión del trabajo realizado y facilitar el manejo por parte tanto de los arquitectos y demás técnicos municipales como de los ciudadanos, se realizaron reuniones de presentación así como ruedas de prensa.

## Conclusiones

La aplicación de las nuevas tecnologías en el campo de los archi-

vos, sobre todo los administrativos, supone un cambio radical en la concepción de los mismos. Cuando se trata de documentos de valor permanente, primero administrativo y después histórico, la digitalización y conservación del soporte digital ya debe ser considerada en el momento mismo de su creación. En este caso se optó por digitalizar porque todavía no hay una normativa que señale el proceso a seguir con los documentos ya generados en soporte informático ni los protocolos de verificación de su autenticidad. Además, en aquellos momentos el soporte papel era mayoritario.

Se consideró que los cambios que se producen en la legislación sobre planeamiento urbanístico se debían poner al alcance de los ciudadanos, cada vez más exigentes de sus derechos. Con las nuevas tecnologías, por un lado se protegen los documentos originales y se facilita la labor al personal de la administración pública que debe trabajar con ellos, y por otra parte la administración se acerca al ciudadano, haciéndose cada vez más transparente y evitando desplazamientos a las dependencias oficiales.

Con la difusión a través de internet se ha facilitado la consulta puntual de los particulares y de las administraciones municipales. La causa que llevó a la venta de los cd-roms fue la gran demanda de sectores profesionales, que en momentos de gran movimiento constructor y de venta de terrenos necesitan tener esta información constantemente actualizada.

Cuando se optó por la digitalización se consideró imprescindible no quedarse con un programa concreto si no que se decidió que éste debía permitir ir incorporando las novedades que por su calidad/coste fuesen rentables. Con esto solamente se quiere señalar que en el mundo de la informática se ha de estar dispuesto al cambio constante y a la mejora de oportunidades de trabajo que hasta el momento eran consideradas imposibles.

Muy importante también es contar auxiliariamente con una empresa de servicios informáticos dedicada profesionalmente al mundo de los archivos y a la digitalización de documentos (opción adoptada en nuestro caso) porque será la encar-

gada de aportar las soluciones posibles de los requerimientos que surgen en el quehacer diario y al mismo tiempo informa de las posibilidades y novedades aparecidas en el mercado. Por otra parte esta compañía tiene la responsabilidad de facilitar el programa informático con las licencias de uso para la creación de los cd-roms, así como la adaptación de la base de datos y las imágenes para que puedan ser consultadas a través de internet.

Si bien internet presenta aún algunas dificultades en la velocidad de transmisión de archivos voluminosos, como es el caso de imágenes digitalizadas, cada vez la velocidad es mayor al igual que la compresión de los archivos. Por tanto los pequeños problemas técnicos de un momento dado no deben suponer la no realización de proyectos que resultan muy beneficiosos para la actividad diaria de instituciones y particulares.

*Natividad Muntaner Sans, Unidad de Proyectos, Departament de Cultura, Consell Insular de Mallorca.  
nmuntaner@telefonica.net*

## **Versión online de EPI**

**Existe una versión electrónica de *El profesional de la información*, de uso gratuito para todos los suscriptores de la revista, que pueden acceder a través de internet a los textos completos y materiales gráficos publicados desde el año 2000.**

**Más información en:**

**<http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos.html>**